QDL47

Estudios

La ampliación del plazo máximo para resolver (Ley 39/2015)

L. Alfredo de Diego Díez

Magistrado - Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Procesal
(Universidad Pablo de Olavide - Sevilla)

1. Introducción
2. Un poco de historia
3. Las circunstancias excepcionales de los artículos 21.5 y 23 de la LPAC
3.1. Peligro de congestión
3.1.1. Causales que justifican la habilitación de medios
3.1.2. Torpeza y desorganización administrativa
3.2. El acuerdo sobre habilitación de medios
3.2.1. Reparto de papeles: órgano que propone y órgano que decide
3.2.2. Justificación de las causales
3.3. El fracaso en la habilitación de medios
3.4. La ampliación del plazo de caducidad
3.4.1. Competencia para acordar la ampliación del plazo
3.4.2. Excepcionalidad de la ampliación del plazo
3.4.3. Notificación anterior al vencimiento del plazo de caducidad
3.5. Justificación: prueba y argumentario a cargo de la Administración
3.5.1. De las circunstancias excepcionales (art. 21.5 de la LPAC)
3.5.2. Del agotamiento de los medios disponibles (art. 23.1 de la LPAC)
4. El subterfugio del artículo 32 de la LPAC
4.1. La inteligencia de la norma desde la doctrina
4.2. La jurisprudencia del Tribunal Supremo
4.3. Órgano competente
4.4. Facultad discrecional y control judicial
4.4.1. Ampliación prohibida o limitada por otra norma
4.4.2. Limitaciones temporales
4.4.3. Limitaciones sustantivas
4.4.4. Motivación

Artículo recibido el 04/04/2018; aceptado el 02/05/2018.

4.4.5. Alegaciones y recursos
4.4.6. ¿Es exigible la indefensión de los interesados para anular la ampliación del plazo?
4.5. Silencio ante la petición de parte sobre ampliación del plazo
4.6. Supuestos específicos de ampliación *ex lege*
4.6.1. Trámites en el extranjero
4.6.2. Problemas técnicos
4.7. ¿La ampliación de plazos es aplicable a los recursos?
5. Bibliografía

Resumen

Se examinan en este estudio los presupuestos y requisitos para ampliar el plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo (arts. 21.5 y 23) y para ampliar los plazos de cualquiera de sus trámites (art. 32).

Palabras clave: *procedimiento administrativo; plazos; ampliación; caducidad.*

The extension of the maximum term to resolve in the administrative procedure (Law 39/2015)

Abstract

The article explores the premises and requirements to extend, firstly, the maximum period of resolution in the administrative procedure (sections 21.5 and 23 Law 39/2015) and, secondly, any deadline of these kind of procedures.

Keywords: administrative procedure; deadlines; extension; expiration.

Abreviaturas

art(s).	artículo(s).
cf.	*confer* (latín: «compara»; equivale a «compárese»).
CE	Constitución Española.
dir(s).	director(es).
ed.	edición.

fj	fundamento jurídico.
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero).
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio).
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre).
LRJPAC	Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre).
núm.	número.
ob. cit.	obra citada.
pág(s).	página(s).
rec.	recurso.
(S)SAN	Sentencia(s) de la Audiencia Nacional.

1
Introducción

La obligatoriedad de ajustarse a los términos y plazos previstos legalmente constituye un principio rector del procedimiento administrativo, que vincula tanto a los ciudadanos como a la Administración; a ambos se les impone la carga de actuar tempestivamente debiendo cumplir los plazos establecidos (art. 29 de la LPAC). Sin embargo, lejos de instaurar un sistema de carácter absoluto, el ordenamiento procedimental administrativo contempla la posibilidad de modificarlos. Así, frente al criterio de improrrogabilidad de los plazos procesales[1], las leyes administrativas permiten en determinados supuestos la ampliación de plazos.

Pues bien, una de las prácticas habituales seguidas por los órganos administrativos encargados de instruir los expedientes sancionadores, a fin de evitar las consecuencias del instituto de la caducidad, consiste en ampliar el plazo máximo para resolver y notificar. Se invocan dos normas –como excepción a la regla de la obligatoriedad de los plazos (art. 29 de la LPAC)– en amparo de esta ampliación:

1) El artículo 23 de la LPAC, que, excepcionalmente y bajo ciertas condiciones, permite la ampliación de ese plazo máximo.

1. En sede procesal los plazos tienen carácter improrrogable y preclusivo (arts. 134 y 136 de la LEC, 128.1 de la LJCA y 43.3 de la LRJS).

2) El artículo 32 de la misma ley, que permite a la Administración, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos bastando a tal efecto que las circunstancias lo aconsejen, que no se perjudiquen derechos de tercero y que el acuerdo de ampliación sea notificado a los interesados.

Las principales diferencias y semejanzas que se observan entre una y otra ampliación son las siguientes:

1) El artículo 23 se refiere únicamente a la ampliación del plazo máximo para resolver el procedimiento, mientras que el artículo 32 faculta para llevar a cabo la ampliación de cualquiera de los distintos trámites procedimentales.
2) El plazo máximo para resolver puede ampliarse, como máximo, hasta un plazo igual al de tramitación del procedimiento; el de cada uno de los trámites solo puede ampliarse hasta la mitad del plazo del mismo.
3) Los acuerdos que resuelven sobre la ampliación de plazos no son recurribles en sede administrativa (arts. 23.2 y 32.3, último inciso, de la LPAC). Pero nada impide que su desajuste a las exigencias legales pueda ser denunciado en sede judicial, al impugnar la resolución sancionadora, para hacer valer la caducidad del procedimiento. La conformidad a derecho de estos acuerdos, sometidos a determinadas condiciones y exigencias, no puede quedar al arbitrio de la Administración.

En todo caso, no debe perderse de vista que la ampliación del plazo para llevar a cabo cualquier trámite, si se ajusta a lo dispuesto normativamente en el artículo 32 de la LPAC, supondrá indirectamente la ampliación del plazo para resolver y notificar en la misma cantidad de tiempo[2].

Por lo demás, no existe impedimento legal para aplicar los artículos 23 y 32 de la LPAC en el procedimiento sancionador. Son normas que introducen reglas generales del procedimiento administrativo común, sin que exista razón alguna para su exclusión en materia sancionadora[3].

2. En contra se muestra Enmanuel Jiménez Franco, «Términos y plazos», en *Instituciones de procedimiento administrativo común: novedades de la Ley 39/2015*, Ricardo Rivero Ortega, M.ª Dolores Calvo Sánchez y Marcos Fernando Pablo (dirs.), Juruá, Lisboa, 2016, pág. 290; y también, Manuel Rivero González, «Términos y plazos», en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, varios autores, 4.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 358.

3. Si el artículo 21.5 de la LPAC, al que se remite el artículo 23, solo afectase al «número de solicitudes formuladas» (como sucedía con la originaria redacción del art. 42.6 de la Ley 30/1992), podría defenderse que la ampliación quedaba limitada a los procedimientos iniciados a instancia de parte. Pero al añadir como causal de la ampliación las numerosas «personas

2
Un poco de historia

Un poco de historia no viene mal, sobre todo a la hora de interpretar el actual marco normativo desde uno de los estándares establecidos en el artículo 3.1 del CC: los antecedentes históricos y legislativos.

A) La LPA de 1958 ya contenía la posibilidad de ampliar los plazos establecidos legalmente para la tramitación de los procedimientos. En su artículo 61.1 permitía superar el plazo máximo de seis meses cuando concurriesen causas excepcionales, siempre que ello estuviera debidamente consignado en el expediente. La previsión legal sobre la duración máxima del procedimiento era «papel mojado» ante la amplia discrecionalidad administrativa para alterarlo.

B) La LRJPAC de 1992, en su redacción originaria, limitó considerablemente aquella discrecionalidad. Únicamente se facultaba a la Administración para ampliar los plazos cuando el número de solicitudes pudiera razonablemente impedir el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución (art. 42.2).

No se hacía referencia alguna a la posibilidad de ampliar el plazo atendiendo a ese sinuoso concepto indeterminado de «causas excepcionales», de cualquier índole, sino solo al «número de solicitudes formuladas». La ampliación quedó así constreñida exclusivamente a los procedimientos iniciados a instancia de parte, no a los incoados de oficio, como podía ser el procedimiento sancionador.

C) La reforma operada por la Ley 4/1999 incluyó una nueva causal para ampliar el plazo de duración del procedimiento: el número de las personas afectadas (art. 42.6 de la LRJPAC).

Esta expresa referencia a «las personas afectadas» supuso extender a los procedimientos iniciados de oficio, como el sancionador, la facultad de ampliar su plazo máximo de resolución y notificación. Al fin y al cabo se trataba de una regla general del procedimiento administrativo común, sin que existiera razón alguna para su exclusión en materia sancionadora[4].

afectadas» (ya recogida en la reforma del art. 42.6 efectuada por la Ley 4/1999), la facultad de ampliar el plazo máximo de resolución y notificación acoge también a los procedimientos iniciados de oficio, como el sancionador.

4. *Cf.* las SSTSJ de La Rioja núms. 97/2002, de 1 de marzo (rec. 275/2001); 179/2002, de 2 de mayo (rec. 315/2001); 308/2002, de 2 de septiembre (rec. 314/2001); 446/2002, de 21 de octubre (rec. 441/2002), y 96/2004, de 24 de febrero (rec. 394/2002).

3
Las circunstancias excepcionales de los artículos 21.5 y 23 de la LPAC

La ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, esto es, la directa ampliación del plazo de caducidad, tiene su fundamento en los artículos 21.5 y 23 de la LPAC.

Los pasos hasta llegar a la ampliación del plazo para resolver y notificar se reflejan en las siguientes etapas:

1.ª *Congestión.* En primer lugar se tienen que dar las circunstancias excepcionales tipificadas en el artículo 21.5 de la LPAC; a saber: un elevado número de solicitudes formuladas o de personas afectadas que, además, puedan razonablemente suponer el incumplimiento del plazo máximo de resolución.

2.ª *Habilitación de medios.* Ante la eventual congestión del procedimiento, la Administración tiene el deber de habilitar los medios personales y materiales que sean necesarios (hasta su agotamiento) para hacer frente al despacho adecuado y en plazo.

3.ª *Fracaso de la habilitación: agotamiento de los medios disponibles.* Antes de «tirar la toalla» y ampliar el plazo máximo para resolver y notificar, es preciso constatar el fracaso de la habilitación, que tendrá lugar si, una vez agotados los medios disponibles, se mantiene la razonable suposición de que se incumplirá el plazo máximo de resolución.

4.ª *Ampliación del plazo de caducidad.* Finalmente, si se han consumido las anteriores etapas, la Administración puede ampliar el plazo de caducidad.

3.1
Peligro de congestión

3.1.1
Causales que justifican la habilitación de medios

Para que entre en juego el artículo 21.5 de la LPAC se precisa la concurrencia de una situación realmente inusual, que impida cumplir con el plazo máximo de resolución y notificación. Solo circunstancias que puedan producir la congestión de los procedimientos administrativos, de las que no sea responsable la propia Administración, justifican la habilitación de medios más allá de los habituales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. El artículo

21.5 de la LPAC se refiere exclusivamente al elevado «número de solicitudes formuladas o de las personas afectadas» como potenciales causas del incumplimiento del plazo máximo de resolución, que justificarían su ampliación. Naturalmente, cuando se trate de procedimientos incoados de oficio, como los sancionadores, la única causa que puede tomarse en consideración es la del número de las personas afectadas.

Una interpretación estricta del precepto aboga por no extender su aplicación (y, consecuentemente, la del art. 23 sobre ampliación del plazo) más allá de estas dos concretas causas o circunstancias previstas expresamente en el citado artículo 21.5 de la LPAC[5]. Se trata de «supuestos tasados que deben ser interpretados restrictivamente»[6]. El Tribunal Supremo lo viene repitiendo incesantemente[7]:

> *La habilitación legal de referencia se fundamenta, exclusivamente, en la concurrencia de una situación procedimental: que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda «suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución». Y, es más, este incumplimiento tan solo puede derivarse de las dos concretas causas o circunstancias previstas en el precepto:*
>
> *1. El número de «solicitudes formuladas».*
>
> *2. El número de «personas afectadas» por el procedimiento.*

En consecuencia, la mera sobrecarga de trabajo sobrevenida, por sí misma, si no deriva de alguno de los supuestos de hecho tipificados expresamente en el artículo 21.5 de la LPAC, no podrá servir de cobertura para legitimar el acuerdo de ampliación de medios[8]. En esta línea, se ha negado que la «complejidad» del expediente sea causa que permita la ampliación, cuando el plazo de caducidad previsto por el legislador se esta-

5. Como un «singular y tasado presupuesto de hecho», habilitante de la ampliación de medios, lo ha calificado Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Eduardo Gamero Casado (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 1176.

6. Sobre todo en el ámbito del procedimiento sancionador, indica la SAN (sección 8.ª) de 1 de febrero de 2008 (rec. 110/2006).

7. Pueden verse, entre otras muchas, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 20 de septiembre de 2012 (rec. 5959/2010), 29 de noviembre de 2012 (rec. 4512/2011), 30 de enero de 2013 (rec. 6753/2009), 21 de abril de 2015 (rec. 1100/2013), 15 de septiembre de 2015 (rec. 8/2014), 16 de septiembre de 2015 (rec. 2552/2014), 14 de octubre de 2015 (rec. 2566/2014), 29 de octubre de 2015 (rec. 322/2012) y 27 de enero de 2016 (rec. 313/2012).

8. Cuando la escasez de medios personales no es ocasional de un órgano o servicio ante alguna de las circunstancias previstas en el artículo 21.5 de la LPAC, sino habitual, de manera que ha de establecer una estrategia de prioridades en las actuaciones a seguir, se incurre en una situación de dejación que no puede servir de cobertura para la ampliación del plazo de caducidad. Véanse, por ejemplo, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 14 de octubre de 2014 (rec. 1121/2012) y 28 de enero de 2015 (rec. 1387/2013).

bleció precisamente «por la peculiaridad y complejidad que tienen esos procedimientos»[9].

No es esta una opinión pacífica en el seno del Tribunal Supremo. Hay resoluciones que solo ven en el artículo 21.5 de la LPAC (antes art. 42.6 de la LRJPAC) una enumeración ejemplificativa –no cerrada– que permite prolongar el plazo máximo para resolver siempre que exista una motivación «razonada y razonable». De manera que no solo esas concretas circunstancias recogidas en la ley pueden justificar la ampliación del plazo para resolver; también la complejidad del asunto podría ser una razón válida para tal ampliación y cualquier otra que hiciera imposible o extremadamente difícil resolver en plazo.

Lo asume así la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de febrero de 2013[10] cuando niega que en el expediente examinado existiera causa alguna justificativa de la prolongación del trámite, tras enumerar como tales las «características estructurales del sector de actividad contemplado, o a una práctica de medios de prueba compleja, o a incidencias en las notificaciones imputables a la empresa expedientada, o a la necesidad de evacuar informes por otros organismos o entidades».

Anteriormente, la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 18 de octubre de 2006[11] ya había considerado como un «factor de suyo relevante» para la ampliación del plazo el «volumen y complejidad del expediente, que resulta de la abundante documentación unida al mismo (XXI tomos)». Y la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 10 de julio de 2008[12] declaró que la «especial complejidad de la instrucción» era una «motivación objetiva y razonable» que justificaba el uso de la previsión excepcional del entonces vigente artículo 42.6 de la Ley 30/1992[13] (hoy desdoblado en los arts. 21.5 y 23.1 de la LPAC) para ampliar el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento. Esta misma

9. Por ejemplo, entre otras, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 30 de enero de 2013 (rec. 6753/2009), 14 de octubre de 2014 (rec. 1121/2012), 28 de enero de 2015 (rec. 1387/2013) o 14 de octubre de 2015 (rec. 2566/2014).

10. Ponente: Excmo. Sr. De Oro-Pulido López. Recurso 3378/2008.

11. Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona. Recurso 331/2004. Recuerdan esta doctrina, asumiéndola como propia, las SSTS (Sala 3.ª, sección 4.ª) núm. 2704/2016, de 21 de diciembre (rec. 312/2015), y núm. 825/2017, de 11 de mayo (rec. 1824/2015).

12. Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona. Recurso 7144/2005.

13. En su argumentación, la sentencia desconecta –a mi juicio erróneamente– lo previsto en los dos primeros párrafos del antiguo artículo 42.6 de la Ley 30/1992, como si la excepcional ampliación del plazo para resolver y notificar (segundo párrafo) no fuera únicamente la consecuencia del fracaso de una previa habilitación de medios por alguna de las dos causales tipificadas en el primer párrafo: numerosas solicitudes formuladas o numerosas personas afectadas, que pudieran suponer el incumplimiento del plazo máximo de resolución. Solo estas causas –no otras– justificaban antes y justifican hoy la ampliación del plazo para resolver una vez agotados los medios disponibles. Cuestión distinta es la posible suspensión del

sentencia redujo los requisitos («únicos requisitos», se dice en ella) para tal ampliación a que el acuerdo tuviese una «motivación clara de las circunstancias concurrentes» y que hubieran sido previamente «agotados todos los medios a disposición posibles».

Sin tapujos, se decanta inequívocamente por esta interpretación la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 13 de noviembre de 2013[14]: «la complejidad de un asunto sí es una razón válida para ampliar el plazo para resolver». Argumenta esta sentencia que la normativa en cuestión (hoy el art. 21.5 en relación con el 23.1 de la LPAC) no puede interpretarse de una manera estricta, pues «supondría desconocer la posible existencia de otras muchas circunstancias que hagan imposible o extremadamente difícil resolver en plazo, empezando por la propia complejidad del expediente en cuestión». Y concluye que «la razonable justificación por parte de la Administración de la necesidad de ampliar el plazo máximo de resolución de un expediente ha de ser admitida y entendida en el sentido de que la Administración no dispone de otra vía para resolver en plazo, salvo que conste fehacientemente que dicha justificación no es cierta».

Resulta difícil compartir esta interpretación extensiva a la vista de la literalidad de la norma (arts. 21.5 y 23.1 de la LPAC) y de sus antecedentes históricos. Parece olvidarse que la Ley 30/1992 alteró sustancialmente lo previsto al respecto en la LPA de 1958. Así, mientras que esta última permitía discrecionalmente la ampliación del plazo cuando mediaren «causas excepcionales», sin más concreción (art. 61.1), la redacción originaria de la ley procedimental de 1992 redujo sensiblemente ese amplio campo de aplicación, limitándolo al supuesto de que se produjeran numerosas solicitudes que razonablemente pudieran impedir el cumplimiento del plazo máximo de resolución (art. 42.2). Algo quiso decir el legislador cuando, frente a la enorme discrecionalidad anterior, restringió a una sola causa la ampliación del plazo. Y, más tarde, la reforma de 1999 se limitó a añadir una nueva causal: las numerosas personas afectadas (art. 42.6)[15]. Esta es la situación actual en los artículos 21.5 y 23.1 de la LPAC. Se tipifican dos únicas causales tasadas, sin interpretaciones extensivas: las numerosas solicitudes formuladas (en los procedimientos iniciados a instancia de parte) o bien las numerosas personas afectadas (no solo en los procedimientos iniciados a instancia de parte, sino también en los iniciados de oficio).

plazo máximo para resolver, por alguno de los motivos legalmente establecidos (art. 42.5 de la derogada LRJPAC y art. 22 de la vigente LPAC).

14. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 4236/2010.
15. Véase lo expuesto *ut supra*, en el apartado 1, titulado *Un poco de historia*.

3.1.2
Torpeza y desorganización administrativa

La ampliación del plazo para resolver no puede servir de coartada a una Administración indolente y descuidada para encubrir su propia torpeza. La desidia, el retraso que puntualmente se pueda acumular durante la tramitación de un procedimiento no son causas habilitantes para adoptar esta particular medida[16].

Una máxima de nuestro ordenamiento jurídico afirma que nadie puede beneficiarse de las irregularidades que él mismo ha cometido *(allegans turpitudinem non auditur)*. De ahí que la Administración no pueda aprovecharse en modo alguno de sus errores, deficiencias o incumplimientos. Aceptar lo contrario supondría premiar su torpeza y negligencia[17], dando pábulo a la antítesis de la *bona fides*. Esta idea se recoge en la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 24 de enero de 2011[18]: «Difícilmente podríamos admitir la razonabilidad de la ampliación del plazo máximo (un año) para resolver cuando su origen real fue la propia pasividad administrativa, esto es, la parálisis durante casi nueve meses en la tramitación del procedimiento, sin que conste razón alguna que la explique de modo satisfactorio». Y también en la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de febrero de 2013[19], cuando indica que los «tiempos muertos» en la tramitación del procedimiento «carecen de justificación» y «solo pueden imputarse a la falta de aplicación de la Administración, especialmente censurable si se tiene en cuenta que el expediente sancionador traía causa de otro anterior que ya se había declarado caducado».

Tampoco los «problemas de organización interna» sirven de excusa para la ampliación[20]. Como bien apunta Gosálbez, «la inadecuada o anquilosada organización de los servicios administrativos tramitadores o su inapropiado funcionamiento no podrá justificar esta medida administrativa excepcional»[21]. De ahí que resulte inaceptable ampliar el plazo de resolución de un expediente sancionador por las vacaciones de la instructora y secretaria del procedi-

16. Véase Josefa Cantero Martínez, «Obligación de resolver y silencio administrativo», en *El procedimiento administrativo común*, tomo II, varios autores, José Garberí Llobregat (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 1530.
17. Más ampliamente, Nieves Buisán García, «La propia torpeza no puede ser alegada», en la obra colectiva *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), La Ley, Las Rozas (Madrid), 2010, págs. 493-518.
18. Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona. Recurso 2542/2008.
19. Ponente: Excmo. Sr. De Oro-Pulido López. Recurso 3378/2008 (RJ 2013\3193).
20. TSJ de La Rioja. Sentencia núm. 308/2002, de 2 de septiembre. Recurso 314/2001.
21. Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., pág. 1176, nota 45.

miento[22] o sobre la base de que, dentro del período para resolver y notificar, se encuentre el mes de agosto que es una época vacacional[23]. Y, desde luego, los trámites propios del procedimiento no pueden servir de coartada para ampliar los plazos, puesto que «no suponen ninguna circunstancia excepcional en la tramitación de un procedimiento sancionador, sino exclusivamente la tramitación ordinaria del mismo»[24].

3.2
El acuerdo sobre habilitación de medios

3.2.1
Reparto de papeles: órgano que propone y órgano que decide

La responsabilidad, en lo tocante a la habilitación de medios suficientes para resolver en plazo, se reparte entre dos órganos con diferentes funciones: un órgano propone y otro decide. La propuesta de habilitación de medios puede hacerse por el instructor, en cuyo caso la decisión la tomará el órgano competente para resolver el procedimiento. Pero también puede suceder que sea el órgano competente para resolver quien haga la propuesta a su superior jerárquico, siendo entonces este último quien decidirá (art. 21.5 de la LPAC). Esta misma solución es la prevista en el caso de que finalmente sea necesario ampliar el plazo máximo para resolver y notificar (art. 23.1 de la LPAC).

Quien carece en cualquier caso de competencia para habilitar esos medios es el instructor del procedimiento. Y ello pese a que la LPAC le considera «responsable directo de la tramitación» (art. 20.1) y de su incidencia en el

22. TSJ de la Comunidad Valenciana (sección 5.ª). Sentencia núm. 111/2016, de 10 de febrero. Recurso 526/2014.

23. STSJ de Andalucía (sede en Sevilla, sección 1.ª) de 3 de diciembre de 2014 (rec. 268/2013). Esta resolución fue casada por la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) núm. 1038/2017, de 13 de junio (rec. 288/2015). El Alto Tribunal consideró –con criterio difícil de compartir– que la motivación («por coincidir el mes de agosto dentro del período establecido para resolver y notificar el presente procedimiento, y tratarse de una época vacacional que dificulta el cumplimiento de los trámites de notificación y vista del expediente por parte de los interesados»), aunque pudiera haber sido más detallada o pormenorizada, en este caso, resultaba suficiente porque expresaba esas «circunstancias», a que se refiere el actual artículo 32.1 de la LPAC (antes, art. 49.1 de la LRJPAC), que «aconsejan» efectivamente tal ampliación.

En los mismos términos se había expresado la STSJ de Andalucía (sede en Sevilla, sección 1.ª) de 21 de abril de 2015 (rec. 49/2014) que fue casada igualmente, y con el mismo argumento anterior, por la STS (Sala 3.ª, sección 4.ª) núm. 825/2017, de 11 de mayo (rec. 1824/2015).

24. TSJ de Andalucía (sede en Sevilla, sección 1.ª). Sentencia núm. 1090/2008, de 30 de septiembre. Recurso 96/2007.

cumplimiento de la obligación de resolver en plazo (art. 21.7), conminándole a adoptar «las medidas oportunas para remover los obstáculos que [lo] impidan, dificulten o retrasen…, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos» (art. 20.1). No se incluye aquí, sin embargo, el acuerdo de habilitación de medios establecido en el artículo 21.5, ni el acuerdo de ampliación del plazo máximo para resolver previsto en el artículo 23, sino únicamente su mera propuesta razonada.

3.2.2
Justificación de las causales

La «propuesta» y el «acuerdo» en que se decida habilitar medios personales y materiales ante una posible situación de congestión, deberán explicitar y justificar suficientemente la concurrencia de alguna de las causales que constituyen el presupuesto para tal habilitación. Es verdad que el artículo 21.5 de la LPAC no exige expresamente la motivación del «acuerdo» que habilite más medios, pero sí exige que la «propuesta» de tal habilitación sea «razonada», de manera que esta última bien puede servir de fundamento motivador del acuerdo, aunque sea por remisión *(per relationem)* o por aceptación de la propuesta (art. 88.6 de la LPAC).

Este acuerdo es el antecedente y presupuesto de una eventual ampliación posterior del plazo máximo para resolver y notificar, que también requiere una adecuada motivación (art. 23.1 de la LPAC). Pero es en este momento cuando procede motivar las circunstancias que justifican la necesaria ampliación de medios; y no después, cuando lo que haya que ampliar sea el plazo[25].

3.3
El fracaso en la habilitación de medios

Ya hemos visto que, cuando el número de personas afectadas en un procedimiento pudiera suponer el incumplimiento del plazo máximo de resolución, lo primero que ha de hacer la Administración es «habilitar los medios personales y materiales [necesarios] para cumplir con el despacho adecuado y en plazo» (art. 21.5 de la LPAC). Solo tras haber fracasado en el ejercicio de esta

25. Sobre la motivación de todos estos acuerdos, nos remitimos a lo expuesto más ampliamente *infra*, en el epígrafe 3.5, titulado *Justificación: prueba y argumentario a cargo de la Administración.*

potestad organizatoria, la Administración podrá, excepcionalmente, ampliar el plazo máximo para resolver y notificar (art. 23.1 de la LPAC). Bien entendido que la exigencia legal no va más allá de las posibilidades de la propia Administración; por ello se refiere el artículo 23.1 de la LPAC al agotamiento de los medios «disponibles».

El «agotamiento» de los medios personales y materiales disponibles constituye el presupuesto que habilita la excepcional ampliación del plazo máximo resolutorio. Es preciso que se hayan «agotado» los medios «disponibles», dice el artículo 23.1 de la LPAC. Los términos utilizados son muy significativos. No basta con que la ampliación de medios acordada haya sido insuficiente para garantizar la resolución del procedimiento y su notificación en plazo. Se requiere también –como advierte certeramente Gosálbez– que la Administración no disponga de más medios –personales y materiales– para afectarlos a la tramitación y resolución de ese procedimiento. Solo así podrá entenderse que concurre el presupuesto habilitante («cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles»); solo así se habrán «agotado» los medios[26].

Por lo tanto, si –en el momento de apreciar la insuficiencia o fracaso de los medios habilitados– la Administración dispone de más medios, tiene la obligación de llevar a cabo un segundo incremento de estos antes de acordar la ampliación del plazo de caducidad. Lo exige así el carácter excepcional y subsidiario de este último acuerdo, establecido explícitamente en el artículo 23.1 de la LPAC.

3.4
La ampliación del plazo de caducidad

3.4.1
Competencia para acordar la ampliación del plazo

La facultad para acordar la ampliación del plazo se encuentra residenciada en los mismos términos que para la habilitación de medios; esto es, exclusivamente en el órgano competente para resolver o bien en su superior jerárquico[27]. Nadie más tiene esta competencia; concretamente, el instructor carece

26. *Cf.* Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», ob. cit., pág. 1178.
27. Véanse, por ejemplo, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 20 de septiembre de 2012 (rec. 5959/2010), 29 de noviembre de 2012 (rec. 4512/2011) y 30 de enero de 2013 (rec. 6753/2009).

de ella (su función se limita a «proponer» razonadamente la ampliación) y si adoptase un acuerdo en tal sentido sería nulo de pleno derecho [art. 47.1.*b)* de la LPAC].

En este sentido, la STS (Sala 3.ª, sección 4.ª) de 17 de enero de 2014[28] declaró ilegal la ampliación acordada por el instructor del procedimiento, no admitiendo como cauce apto para subsanar esta deficiencia el de la convalidación por el órgano competente al decidir sobre el fondo.

3.4.2
Excepcionalidad de la ampliación del plazo

Los plazos se establecen para cumplirlos. Su inalterabilidad, cuyo fundamento último se encuentra en el principio de seguridad jurídica, resulta de suma importancia cuando se trata del plazo de duración máxima del procedimiento administrativo. Y ello porque, como advierte González Navarro, «un procedimiento en marcha es un elemento potencialmente distorsionador de situaciones jurídicas consolidadas»[29]. De ahí que solo pueda ampliarse la duración del procedimiento «si no hay otro remedio»[30].

Esto es lo que viene a decirse en el artículo 23.1 de la LPAC cuando autoriza la ampliación del plazo solo «excepcionalmente». La Administración tiene la potestad de modificar los plazos unilateralmente; tiene *ius variandi*. Pero con carácter excepcional; o sea, limitado al agotamiento de todos los medios, personales y materiales, a disposición. Como bien indica la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de febrero de 2013[31], esta ampliación «no se caracteriza como una facultad discrecional e incondicionada, sino que está sometida a requisitos y límites bien precisos», que son los siguientes: 1.º es una facultad de carácter excepcional, y como tal ha de aplicarse de forma restrictiva; 2.º su utilización ha de ser expresamente motivada; 3.º dicha motivación no puede basarse en consideraciones genéricas sino por referencia singularizada a las circunstancias del caso; y 4.º no puede adoptarse de forma apriorística sino que procederá tan solo después de haber agotado todos los medios pertinentes para resolver en el plazo establecido.

28. Ponente: Excmo. Sr. Trillo Torres. Recurso 7193/2010.
29. Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, con Jesús González Pérez, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012, pág. 856.
30. Francisco González Navarro, *ibidem*, pág. 857.
31. Ponente: Excmo. Sr. De Oro-Pulido López. Recurso 3378/2008 (RJ 2013\3193).

Pese a la claridad del precepto en lo tocante a la «excepcionalidad» de la ampliación (tanto en la dicción del art. 42.6 de la derogada LRJPAC como en el vigente art. 23.1 de la LPAC), la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en esta materia no siempre ha sido unívoca[32]. Así, en ocasiones, ha dado por suficiente la mera «dificultad para resolver en el plazo ordinario», con tal de que dicha dificultad se «justifique adecuadamente», como sucedió en la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 18 de septiembre de 2009[33]. En otras, relativiza el carácter subsidiario de la ampliación de plazos –que procede solo una vez *agotados todos los medios* disponibles– hasta hacerlo irreconocible, facilitando ciertas dosis de arbitrariedad administrativa. Y lo hace desde una doble perspectiva: por un lado, indica que solo es «conveniente» que la Administración justifique la imposibilidad de disponer de tales medios y que, en cualquier caso, si se acuerda motivadamente la ampliación del plazo, cabe entender «implícita» la no disponibilidad de medios adicionales, como puede verse en la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 8 de octubre de 2013[34]. Y, por otro lado, «de manera inexplicable»[35], llega a una auténtica inversión de la carga de la prueba toda vez que exige al particular que «sugiera» los medios extraordinarios que deben utilizarse para resolver en plazo, como expone la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 18 de septiembre de 2009[36].

Otra línea jurisprudencial, sin embargo, ha supuesto reafirmar el carácter excepcional de la ampliación de plazos. Botón de muestra es la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de noviembre de 2012[37], que se aparta conscientemente de la anterior jurisprudencia en sus fundamentos sexto y séptimo, calificando de «loable y voluntarista análisis de las circunstancias concurrentes» el que llevó al tribunal de instancia a considerar que en este caso la ampliación del plazo para resolver estaba suficientemente justificada[38].

32. Puede verse al respecto Antonio Luis Faya Barrios, «Artículo 23. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar», en la obra colectiva *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Miguel Ángel Recuerda Girela (dir.), Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, págs. 226 a 233.
33. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 834/2007.
34. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 4662/2010.
35. En palabras de Antonio Luis Faya Barrios, «Artículo 23. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar», en ob. cit., pág. 229.
36. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 834/2007 (RJ 2010\839).
37. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 4350/2011 (RJ 2013\251).
38. Véase más ampliamente el apartado 3.5 de este estudio, titulado *Justificación: prueba y argumentario a cargo de la Administración*.

3.4.3
Notificación anterior al vencimiento del plazo de caducidad

Un plazo ya vencido no puede ser objeto de ampliación. Por eso, la ampliación deberá acordarse y también notificarse (art. 23.2 de la LPAC) antes de que venza el plazo ordinario previsto para la resolución del procedimiento[39]. De lo contrario, ya se habrá producido el efecto consistente en la caducidad y el consiguiente archivo del expediente sancionador [art. 25.1.*b)* de la LPAC]. Así ha de ser, puesto que sin proyección exterior, sin puesta en conocimiento del interesado, la ampliación del plazo no puede tener efectos sobre la caducidad procedimental. En este sentido se ha pronunciado la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 19 de marzo de 2013[40] cuando señala sin ambages que la ampliación del plazo «no impide la caducidad del procedimiento toda vez que cuando tuvo conocimiento de ella [el recurrente] ya había transcurrido el plazo de dos años [de caducidad] desde la incoación del procedimiento». Y para la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de abril de 2015[41] «el acuerdo que resuelve sobre la ampliación del plazo, obviamente, ha de efectuarse antes de que transcurra el plazo para dictar la resolución del procedimiento».

3.5
Justificación: prueba y argumentario a cargo de la Administración

Desde que se detecta el peligro de congestión hasta llegar a la ampliación del plazo de caducidad, la Administración tiene que ir dictando acuerdos y resoluciones. Primero, el acuerdo de habilitación de medios, previa propuesta razonada (art. 21.5 de la LPAC), y más tarde, tras verificar el fracaso de tal habilitación una vez que se han agotado los medios disponibles, la ampliación del plazo de caducidad (art. 23 de la LPAC). Todas estas resoluciones tienen que estar debidamente justificadas, lo cual requiere una prueba y un argumentario suficientes a cargo de la Administración. De no ser así, la ampliación del plazo carecerá de efecto alguno por falta de motivación.

39. Nada dice al respecto el artículo 23 de la LPAC, pero sí lo hace el artículo 32.3, relativo a la ampliación de los distintos plazos intraprocedimentales.
40. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 5307/2011 (RJ 2013\3748).
41. Ponente: Excmo. Sr. Tolosa Tribiño. Recurso 2258/2013 (RJ 2015\2693). Lo mismo puede leerse en las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 19 de marzo de 2013 (recs. 5307/2011 y 839/2012) (RJ 2013\3748 y RJ 2013\3422) y 21 de abril de 2015 (rec. 1100/2013) (RJ 2015\2379).

3.5.1
De las circunstancias excepcionales (art. 21.5 de la LPAC)

La habilitación de medios exige el dictado de una resolución motivada en la que se justifiquen las circunstancias concurrentes, que, legalmente, se limitan a dos: numerosas solicitudes o numerosos afectados (art. 21.5 de la LPAC). En caso de que no concurran esas circunstancias o no figuren convenientemente acreditadas en el expediente –cuya carga incumbe a la Administración–, la ampliación del plazo será anulada y, por tanto, ineficaz, debiendo estarse al plazo inicial para resolver y notificar legalmente establecido.

Especialmente ilustrativa en este sentido resulta la STSJ de La Rioja núm. 97/2002, de 1 de marzo[42], en cuanto rechaza «que esta posibilidad excepcional de ampliación de plazo sea utilizada como una prórroga rutinaria y generalizada, mediante el uso de fórmulas generales y estereotipadas, sin hacer mención al caso concreto planteado, supuesto este último para el que se introdujo exclusivamente el precepto analizado»[43]. Al respecto, el Tribunal Supremo entiende que las referencias a «un gran número de personas afectadas», al «gran número de expedientes» y a las «alegaciones presentadas», pero sin concretar ni unos ni otras, no es una motivación suficiente[44]. Tampoco puede justificarse la ampliación del plazo «en circunstancias que ya existían cuando se inició el procedimiento, pues en ese momento ya sabía la Administración que tenía un plazo impuesto por la ley para notificar la resolución del procedimiento»[45].

42. Ponente: Ilmo. Sr. Díaz Roldán. Recurso 275/2001. El Tribunal riojano declaró extinguido un procedimiento por caducidad, al considerar ineficaz la ampliación de plazo acordada por el órgano instructor al socaire del entonces vigente artículo 42.6 de la LRJAP (hoy art. 23.1 de la LPAC), puesto que no constaban acreditados en el expediente los requisitos a que el precepto condiciona la excepcional posibilidad de ampliar el plazo máximo; singularmente no constaba que la Administración hubiera agotado todos los medios a su alcance.

43. Idéntico criterio reitera este mismo Tribunal en las sentencias núms. 179/2002, de 2 de mayo (rec. 315/2001); 308/2002, de 2 de septiembre (rec. 314/2001); 446/2002, de 21 de octubre (rec. 441/2002), y 96/2004, de 24 de febrero (rec. 394/2002).

44. Por ejemplo, STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 de noviembre de 2012 (rec. 4350/2011).

45. *Cf.*, entre otras, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 30 de enero de 2013 (rec. 6753/2009), 14 de octubre de 2014 (rec. 1121/2012), 28 de enero de 2015 (rec. 1387/2013), 15 de abril de 2015 (rec. 2258/2013), 15 de septiembre de 2015 (rec. 8/2014) y 16 de septiembre de 2015 (rec. 2552/2014).

3.5.2
Del agotamiento de los medios disponibles (art. 23.1 de la LPAC)

La constatación de que ha fracasado la ampliación de medios disponibles y la justificación de haberlos agotado requieren también una adecuada motivación en el acuerdo que amplíe el plazo máximo para resolver y notificar (art. 23.1 de la LPAC). Al fin y al cabo constituyen el antecedente y presupuesto de dicho acuerdo. De lo contrario, la ampliación del plazo será ilegal por falta de justificación y procederá su anulación, sin que sea necesaria la «indefensión para los interesados, ni que a estos se les causen otros perjuicios adicionales distintos del que en sí supone el alargamiento del tiempo de tramitación más allá del plazo legal»[46].

Naturalmente, la carga probatoria sobre el agotamiento de los medios disponibles recae sobre la Administración. Que «esa acreditación corresponde a la Administración» ha sido repetido numerosas veces por el Tribunal Supremo[47]. No es de recibo, por tanto, reprochar a la parte demandante que no llegue «a identificar qué otros medios preferentes hubiera debido emplear la Administración, dentro de la medida de sus posibilidades y recursos humanos, antes de acudir al mecanismo ampliatorio del plazo»[48]. Afortunadamente, el Tribunal Supremo corrigió ese lamentable criterio, entre otras, en las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 15 y 29 de noviembre de 2012[49].

Por lo demás, la jurisprudencia ha sido rigurosa y exigente en lo tocante a la motivación de este aspecto en el acuerdo ampliatorio del plazo. Una argumentación sin mayor concreción o recurriendo a fórmulas genéricas y estereotipadas resultará insuficiente para considerar motivada una medida tan excepcional como es la ampliación del plazo para resolver. En concreto, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 30 de enero de 2013[50], 15 de abril de 2015[51] y 14 de octubre de 2015[52], consideraron ilegal una ampliación del plazo atendiendo a que no se acreditó que se hubieran agotado todos los medios disponibles, ya que «no basta

46. STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 24 de enero de 2011. Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona. Recurso 2542/2008.
47. Véanse, a título de ejemplo, las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 19 de marzo de 2013 (rec. 5942/2010), 15 de abril de 2015 (rec. 2258/2013) o 14 de octubre de 2015 (rec. 2566/2014).
48. Así se hizo, sin que pueda entenderse nada bien, por ejemplo, en las SSTS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 4 de marzo de 2009 (rec. 3943/2006), 18 de septiembre de 2009 (rec. 834/2007) y 22 de septiembre de 2009 (rec. 989/2007). Y, más tarde, en las SSAN (sección 1.ª) de 15 de julio de 2010 (rec. 443/2009), 14 de abril de 2011 (rec. 533/2009) y 20 de abril de 2011 (rec. 686/2009), que finalmente fueron casadas por el Tribunal Supremo.
49. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recursos 4350/2011 y 4512/2011.
50. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 6753/2009.
51. Ponente: Excmo. Sr. Tolosa Tribiño. Recurso 2258/2013.
52. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 2566/2014.

la mera afirmación, sin mayores precisiones», de que «no es posible habilitar medios personales para el servicio»[53]. En esta línea, alegar «la falta de recursos humanos, sin que, igualmente, se indiquen los recursos de que dispone, su carga de trabajo y por qué no se han destinado a la elaboración del procedimiento que nos ocupa», fue considerado insuficiente por la STSJ de Andalucía (sede en Granada, sección 1.ª) núm. 2481/2016, de 11 de octubre[54].

4
El subterfugio del artículo 32 de la LPAC

No faltan ocasiones en que, con la finalidad de soslayar los rigurosos requisitos a que el artículo 23 de la LPAC somete la posibilidad de ampliar el plazo máximo para finalizar el procedimiento, tal ampliación se intenta justificar mediante la aplicación del artículo 32 de la propia LPAC. Este subterfugio casa mal con un razonable entendimiento de la norma; no obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dado carta de naturaleza a la utilización de dicho artículo como coartada para ampliar el plazo de caducidad.

4.1
La inteligencia de la norma desde la doctrina

Una lectura conjunta y sistemática de los artículos 23 y 32 de la LPAC conduce a concluir que la ampliación del plazo máximo de tramitación del procedimiento (plazo de caducidad) únicamente puede adoptarse al amparo del primero de los preceptos citados, pero no del segundo[55]. Así, la ampliación

53. Lo mismo puede leerse, entre otras muchas, en las SSTS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 19 de marzo de 2013 (rec. 5307/2011), 28 de enero de 2015 (rec. 1387/2013), 16 de junio de 2015 (rec. 2605/2013), 23 de junio de 2015 (rec. 3762/2013), 21 de julio de 2015 (rec. 3958/2013) o 16 de septiembre de 2015 (rec. 2552/2014).

54. Ponente: Ilmo. Sr. Pardo Castillo. Recurso 189/2012.

55. En relación con los artículos 42.6 y 49 de la derogada LRJPAC (antecedentes inmediatos de los actuales arts. 23 y 32 de la LPAC), se pronunciaron en este sentido, por ejemplo, Josefa Cantero Martínez, «Términos y plazos», en *El procedimiento administrativo común*, tomo I, varios autores, José Garberí Llobregat (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 821-822; Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 384; Manuel Rivero González, «Términos y plazos», en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas…*, ob. cit., pág. 358; Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas…*, ob. cit., págs. 856 y 1052; y Humberto Gosálbez Pequeño, *Términos y plazos administrativos*, Bosch, Barcelona, 2012, págs. 25-26.

de los plazos prevista en el artículo 32 de la LPAC ha de entenderse exclusivamente referida a los plazos internos o intermedios del procedimiento; esto es, a los «plazos parciales», para realizar actuaciones «de trámite». No puede, sin embargo, alterarse mediante este precepto el plazo máximo para dictar y notificar la resolución que pone fin al procedimiento, es decir, el plazo «total» de duración del mismo, cuya ampliación solo puede adoptarse al socaire de lo dispuesto, con carácter excepcional, en el artículo 23 de la LPAC.

En definitiva, la LPAC ha establecido así (al igual que ya hiciera la LRJPAC en los arts. 42.6 y 49) dos regímenes diferentes sobre ampliación de plazos, cada uno con su propio ámbito de aplicación[56]: uno especial, más restrictivo y exigente, para ampliar el plazo final o total del procedimiento (art. 23), y otro general, más permisivo, para ampliar el resto de los plazos procedimentales o de trámite (art. 32).

Con total convencimiento se expresa en este sentido Gallardo Castillo[57]: «rotundamente ha de afirmarse que el artículo 32 de la LPAC se refiere únicamente a la posibilidad de ampliar los plazos desde el punto de vista intraprocesal, o sea, los fijados para evacuar los diversos trámites dentro del procedimiento en su conjunto o para cumplimentar un trámite determinado, pero no a la ampliación, rigurosamente excepcional, del procedimiento»[58]. No menos categórico se muestra Santamaría Pastor[59] cuando afirma que «el régimen de ampliación regulado en el artículo 32 de la LPAC es aplicable únicamente a los plazos que han de cumplir los interesados en un proceso; no es legal, por tanto, la práctica irregular de muchas Administraciones de autoconcederse ampliaciones de los plazos que ellas mismas han de cumplir apelando a lo dispuesto en este artículo». Parejo Alfonso advierte que la regla sobre ampliación de plazos del artículo 32 de la LPAC «no resulta aplicable, sin embargo, al plazo máximo para resolver las solicitudes, es decir, a la duración misma del procedimiento, cuya ampliación está sometida a una regulación específica contenida en el artículo 23.1 de la LPAC»[60]. Jiménez Franco sostiene que la ampliación del plazo contenida en el artículo 32 de la Ley 39/2015 «está referida únicamente a los

56. Véase Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., págs. 1209-1210.

57. María Jesús Gallardo Castillo, *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016, págs. 95-96.

58. Comparten este criterio las SSTSJ de Andalucía (sede en Sevilla, sección 1.ª) núms. 1023/2008, de 16 de septiembre (rec. 660/2006); 1090/2008, de 30 de septiembre (rec. 96/2007), y 200/2010, de 1 de febrero (rec. 95/200); también la STSJ de Madrid (sección 3.ª) núm. 842/2012, de 20 de noviembre (rec. 1557/2009).

59. Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*, 4.ª ed., Iustel, Madrid, 2016, pág. 72.

60. Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 [en línea], pág. 415.

actos de trámite dentro del procedimiento, pero no al plazo máximo de resolución y notificación del propio procedimiento, previsto en los artículos 21.5 y 23 de la Ley 39/2015»[61]. Y, sin ánimo exhaustivo, Gosálbez Pequeño afirma que «la auténtica (y única) ampliación del plazo máximo para resolver y notificar se prevé en el artículo 23 de la LPAC»[62].

Contundente en este sentido ha sido también la Audiencia Nacional (sección 3.ª). Baste, como botón de muestra, su sentencia núm. 549/2015, de 24 de junio[63]:

> *Cuarto. Aunque la Administración se ampara en la dicción del artículo 49.1 de la Ley 30/1992, lo cierto es que el precepto que de forma especial regula la ampliación del plazo del procedimiento es el 42 de la Ley 30/1992. Una interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 42.6 y 49.1 de la Ley 30/1992 conduce a concluir que la ampliación del plazo máximo de tramitación del procedimiento solo puede adoptarse al amparo del primero de los preceptos citados, pero no del segundo. El artículo 49 de la Ley 30/1992 se refiere única y exclusivamente a la posible ampliación de los plazos fijados para evacuar los distintos trámites dentro del procedimiento (alegaciones, pruebas, etc.), pero no a la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento en su conjunto, cuestión esta regulada en el artículo 42.6 de la Ley.*

El rechazo del artículo 32 de la LPAC como asidero legal para la ampliación del plazo de caducidad procedimental viene sustentado, al menos, por las siguientes razones[64]:

a) Una interpretación sistemática (argumento topográfico). El artículo 23 se encuentra ubicado en el capítulo relativo a las «Normas generales de actuación» del procedimiento y en un bloque de preceptos relativos a los plazos máximos para resolver y notificar (arts. 21, 22 y 23 de la LPAC), refiriéndose específicamente el artículo 23 a la «ampliación» de ese plazo máximo. Todo ello indica que estamos ante una norma especial, específica en materia de ampliación del plazo máximo de duración de todo el procedimiento. Parece lógico que tal norma especial se aplique frente al artículo 32, que está incardinado en el capítulo dedicado a los «términos y plazos» en general.

61. Enmanuel Jiménez Franco, «Términos y plazos», en ob. cit., pág. 290.
62. Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., pág. 1176.
63. Ponente: Ilma. Sra. Sangüesa Cabezudo. Recurso 1865/2013. En el mismo sentido pueden verse las SSAN de 10 de marzo de 2011 (rec. 595/2009), 21 de junio de 2011 (rec. 284/2010), 19 y 23 de diciembre de 2011 (recs. 241/2010 y 224/2010), y 7 de febrero de 2012 (rec. 118/2010).
64. Expuestas, en esencia, en la STSJ de las Islas Canarias (sede en Las Palmas, sección 2.ª) núm. 17/2013, de 22 de febrero (rec. 188/2011).

b) Una interpretación literal. El artículo 32 utiliza la expresión «podrá conceder», locución que parece únicamente compatible con el otorgamiento de la ampliación a los interesados y en su favor –de ahí que no deba perjudicar derechos de terceros–. Difícilmente podría tener cabida en esta expresión que la Administración «se conceda» a sí misma, en su propio favor, una ampliación del plazo máximo para concluir el procedimiento[65]; además, habla de «plazos» (en plural), lo que descarta, otra vez, que se refiera al plazo de duración del procedimiento.

c) Una interpretación lógica. Ningún sentido tiene regular dos veces lo mismo y de forma diferente en la misma ley, dando lugar a que la Administración pueda ampliar el plazo para resolver al amparo de presupuestos de hecho bien diferentes contenidos en preceptos diversos. Dicho en otros términos: la aplicación del artículo 32 al plazo de duración del procedimiento administrativo supone la negación del artículo 23. En efecto, si se considera que la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar puede adoptarse al amparo del artículo 32 de la LPAC, el artículo 23 queda, en la práctica, vacío de contenido, pues carecería de sentido acudir a su aplicación en cuanto establece requisitos y condiciones mucho más estrictos que los del artículo 32.

4.2
La jurisprudencia del Tribunal Supremo

No obstante las sólidas razones apuntadas para rechazar la aplicación del artículo 32 a la hora de ampliar el plazo de caducidad, el Tribunal Supremo ha avalado la utilización de este subterfugio, de esta argucia administrativa, para soslayar los plazos de caducidad. Así lo confirma un reiterado cuerpo de doctrina[66] formado a partir de la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 20 de marzo de 2007[67]: «la regulación específica para ampliar el plazo máximo de resolución y notificación de un procedimiento en el artículo 42.6 *[hoy 23 de la LPAC]* no obsta a la aplicación de la previsión genérica del artículo 49 *[hoy 32 de la LPAC]* al mismo supuesto»; «ni tal exclusión se establece de manera directa

65. Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*, ob. cit., págs. 71-72, entiende que el artículo 32.1 de la LPAC se refiere únicamente a los plazos que «pesan sobre los interesados» o que «deben cumplir los interesados». Por esa razón considera que hace trampas la Administración que utiliza este precepto en su propio beneficio y se «autoconcede» ampliaciones de los plazos que ella misma viene obligada a cumplir.

66. STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 22 de febrero de 2013 (rec. 4934/2009), seguida de las sentencias números 2704/2016, de 21 de diciembre (rec. 312/2015); 825/2017, de 11 de mayo (rec. 1824/2015), y 1038/2017, de 13 de junio (rec. 288/2015).

67. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 348/2005.

y expresa en el precepto señalado, ni existen razones para deducirla en un análisis sistemático de la ley».

4.3
Órgano competente

La derogada LRJPAC no determinaba en su artículo 49 qué órgano de la Administración actuante era el competente para acordar la ampliación del plazo de los distintos trámites administrativos. Se limitaba a atribuir dicha facultad a la Administración sin concretar si debía ejercitarla el órgano competente para resolver el procedimiento o el órgano competente para tramitarlo. Doctrinalmente se defendió entonces que, al ser la ampliación del plazo para resolver un acto de trámite (no recurrible autónomamente, además), el órgano más apropiado para ejercer tal potestad era el órgano instructor[68]. Otros, como González Navarro[69], ante la indefinición legal, se decantaron por el régimen bifásico o dual del artículo 42.6 de la LRJPAC, que otorgaba la competencia para ampliar los plazos al mismo órgano que fuera competente para resolver el procedimiento, a propuesta del instructor.

Hoy sigue sin pronunciarse el legislador. El vigente artículo 32 de la LPAC nada dice al respecto. Así pues, cabe hacer las mismas cábalas que durante la vigencia de la LRJPAC. Por nuestra parte, nos alineamos con quienes consideran que, salvo expresa disposición en contra, la competencia debe residenciarse en los mismos términos previstos por el artículo 23.1 de la LPAC para la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar; esto es: la ampliación de los plazos podrá llevarse a cabo por el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del instructor, o bien por el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de este último[70]. Se procede así a la autointegración

68. *Cf.* Humberto Gosálbez Pequeño, *Términos y plazos administrativos*, ob. cit., pág. 29. Considera este autor que «la atribución genérica de amplias funciones instructoras que hace la propia LRJPAC (artículo 78.1, por ejemplo) y los mismos principios de ordenación del procedimiento administrativo (celeridad, eficacia: artículos 74 y siguientes) avalan su competencia para ampliar, en su caso, los plazos de los trámites administrativos». Lo mismo defendió Josefa Cantero Martínez, «Términos y plazos», en ob. cit., tomo I, págs. 823-824.

69. Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas…*, ob. cit., págs. 1052-1053.

70. En contra se pronuncia Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., pág. 1213, quien defiende que, salvo expresa previsión normativa en contra, debe ser el instructor quien acuerde la ampliación de los plazos de los distintos trámites. No me parece que los argumentos de este autor para defender la competencia del instructor sean concluyentes. Dice que el acuerdo de ampliación es «un acto administrativo de trámite (no recurrible autónomamente, además)», pero también es un acto de trámite irrecurrible en sede

de este vacío normativo por analogía. Abunda en ello la idea de que, si bien se mira, la diferencia de ampliar el plazo en uno y otro precepto (arts. 23.1 y 32 de la LPAC) es adjetiva y no sustancial, pues estamos ante la misma «cosa»: un tiempo «que se nos queda corto» y que es necesario alargar para alcanzar la finalidad que persigue el procedimiento o, en su caso, el trámite de que se trate[71]. Por el contrario, aunque resulte más ágil, no parece razonable dejar en manos del simple instructor del procedimiento una potestad que supone nada menos que alterar los plazos fijados en la ley –también el plazo máximo para resolver (de caducidad) si hemos de aceptar la doctrina del Tribunal Supremo al respecto–, con grave incidencia en el principio de seguridad jurídica, que, al fin y al cabo, es el fundamento último de la inalterabilidad de los plazos.

Por lo demás, la ampliación de plazos acordada por una Administración no puede aplicarse «a un procedimiento seguido ante otra Administración, aunque sea en el mismo ámbito de intervención administrativa», tal y como afirma la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 3 de junio de 2014[72].

4.4
Facultad discrecional y control judicial

La ampliación de los plazos que el artículo 32 de la LPAC pone en manos de la Administración es una facultad discrecional[73]; no hay derecho subjetivo a dicha ampliación[74]. El *Diccionario del español jurídico* de la RAE ofrece la siguiente definición de discrecionalidad administrativa: «Ámbito o margen

administrativa la ampliación del plazo máximo del procedimiento (art. 23.2 de la LPAC) y la competencia no se residencia en el instructor. Añade, como argumentos a favor de su tesis, la genérica atribución de amplias funciones instructoras que hace la propia LPAC (artículo 75.1, por ejemplo); sin embargo, estas funciones instructoras están referidas a las actuaciones necesarias «para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos», no a la ampliación de los plazos fijados legalmente. Y, finalmente, como aval de la competencia del instructor, alude a los principios de ordenación del procedimiento administrativo (celeridad, eficacia: artículos 71 y siguientes), pero, aparte de que el principio de «celeridad» (art. 71 de la LPAC) en realidad se refiere al impulso de oficio, en realidad ninguno de tales principios se ve mermado en absoluto si la competencia para ampliar los plazos se residencia en el superior jerárquico del instructor. De lo contrario tendríamos que admitir que la distribución competencial dual o bifásica de los artículos 21.5 y 23.1 de la LPAC atenta contra tales principios.

71. *Cf.* estas reflexiones en Francisco González Navarro, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas…*, ob. cit., pág. 856.

72. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 334/2012.

73. Así, Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., pág. 1210.

74. Así, por ejemplo, se expresa la SAN (sección 6.ª) de 15 de abril de 2014 (rec. 572/2010) (JUR 2014\125674), al decir que la ampliación del plazo «no es un derecho del administrado, sino una potestad discrecional». También el TSJ de Madrid (sección 2.ª), en su sentencia núm.

de libertad de acción concedido por el legislador a quien ejerce la potestad ejecutiva, para que pueda adoptar la decisión más idónea *ad casum* para el cumplimiento de la ley».

Lo anterior no significa que la Administración tenga una libertad de acción ilimitada. Por lo pronto, esos límites vienen genéricamente dados por el artículo 106.1 de la Constitución, en cuanto faculta a los tribunales para controlar «la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican». La discrecionalidad nunca es absoluta; siempre deben observarse ciertos elementos reglados configurados en la ley que atribuye esa potestad[75]. En suma, la discrecionalidad de la Administración estará permitida siempre que esta no vulnere la legalidad que, en este caso, se proyecta sobre los elementos reglados que habrán de observarse en todo caso[76].

En particular, el artículo 32 de la LPAC impone ciertos condicionantes susceptibles de control judicial que seguidamente examinamos.

4.4.1
Ampliación prohibida o limitada por otra norma

El artículo 32 de la LPAC recoge el *ius variandi* o potestad administrativa de ampliar los plazos de los trámites, «salvo precepto en contrario». Admite así que otra norma legal limite o impida el ejercicio de esa potestad en determinadas circunstancias o supuestos; incluso vetándolo de forma general en cierta clase de procedimientos.

507/2014, de 4 de junio (rec. 1245/2012) (JUR 2014\223385), afirma que «no existe un derecho a la ampliación de dicho plazo».

75. El preámbulo de la ley jurisdiccional contenciosa administrativa de 1956 ya establecía que «la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque […] ha de referirse a alguno de los elementos del acto», para, a continuación, admitir la impugnación jurisdiccional de los demás elementos del acto, esto es, los elementos reglados. La vigente ley jurisdiccional de 1998 mantiene la misma tesis. Así, en su Exposición de Motivos (apartado VI), tras afirmar que los órganos jurisdiccionales no pueden determinar el contenido discrecional de los actos que anulen, añade que «esta regla no pretende coartar en absoluto la potestad de los órganos judiciales para extender su control de los actos discrecionales […] mediante el enjuiciamiento de los elementos reglados de dichos actos y la garantía de los límites jurídicos de la discrecionalidad».

76. Sobre el particular, Juan Alfonso Santamaría Pastor, en *Principios de Derecho Administrativo General I*, 4.ª ed., Iustel, Madrid, 2016, pág. 369, afirma que «la discrecionalidad *no es una característica que pueda globalmente predicarse de una potestad, sino de alguno de sus elementos o condiciones de ejercicio*». Y, seguidamente, establece una serie de elementos que son siempre reglados: el hecho de la existencia de la potestad, el supuesto fáctico que legitima su empleo, la competencia y el fin de la potestad.

Por lo demás, el artículo 32.1 no exige que ese «precepto» en contrario se recoja necesariamente en una norma con rango de ley, bastando a tal efecto un mero reglamento. Se permite así que la ampliación de los plazos venga limitada por la normativa reglamentaria de cada procedimiento en concreto[77]. Lo que sí resulta exigible es que la prohibición o limitación se establezca, expresamente y con indicación de los procedimientos afectados, en una norma jurídica y no por un acto administrativo[78].

4.4.2
Limitaciones temporales

Son dos las limitaciones temporales impuestas por el artículo 32 a la ampliación de los plazos:

1.ª La decisión no puede tomarse si el plazo administrativo está vencido o ha finalizado (numeral 3), pero ningún inconveniente hay si el plazo todavía no se ha iniciado. Por lo tanto, la Administración podrá acordar la ampliación del plazo previsto para una actuación que aún no haya comenzado y también para la que esté transcurriendo pero aún no haya vencido.

2.ª El segundo límite temporal consiste en que la duración máxima del «nuevo plazo» adicional no podrá superar la mitad del plazo ampliado (numeral 1).

Sobrepasar cualquiera de estas fronteras temporales supone la ilegalidad del acuerdo.

4.4.3
Limitaciones sustantivas

El artículo 32.1 de la LPAC condiciona la ampliación de los plazos a que no perjudique «derechos de tercero» y a que «las circunstancias lo aconsejen».

En primer lugar, la ampliación del plazo no puede perjudicar «derechos de tercero»; tercero que, aunque no lo establezca expresamente la norma, es todo aquel que tiene la condición de interesado en ese procedimiento administrativo (*cf.* art. 4 de la LPAC). Así pues, si en el procedimiento existen varios interesados con intereses diferenciados y divergen-

77. Enmanuel Jiménez Franco, «Términos y plazos», en ob. cit., pág. 291.
78. Así, Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., pág. 1210.

tes, la ampliación no puede lesionar los derechos e intereses legítimos de ninguno de ellos.

La referencia a que «las circunstancias lo aconsejen» no exige que la ampliación sea necesaria o indispensable; basta con que, al menos, sea conveniente o recomendable para satisfacer el interés público o los derechos subjetivos o intereses legítimos de los interesados en ese procedimiento (precisamente por ello, el artículo 32.1 les atribuye el derecho de solicitar la ampliación). Con todo, el artículo 32.4 LPAC tipifica una genérica causa justificativa y habilitante de la ampliación de los plazos para el caso de que se produzcan incidencias técnicas en el procedimiento administrativo electrónico, que imposibiliten el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación correspondiente.

Finalmente, la ampliación pretendida no puede tampoco lesionar el interés público. Pese a no constar explícitamente este límite en el precepto legal, sí que está en el texto constitucional (art. 103.1) y en la LRJSP (art. 3.1), en cuanto toda actuación administrativa debe dirigirse al servicio de los intereses generales.

4.4.4
Motivación

La ampliación de plazos prevista en el citado artículo 32 ha de ser motivada. No solo lo impone el deber general de motivación de los actos administrativos, previsto en el artículo 35 de la LPAC, sino específicamente el propio artículo 32, cuya referencia a las circunstancias que aconsejen la ampliación del plazo pretende evidenciar esa obligada motivación. El Tribunal Supremo «no alberga duda alguna» al respecto[79].

4.4.5
Alegaciones y recursos

Es preceptiva la notificación del acuerdo de ampliación a todos los interesados (arts. 32.1 y 40.1 de la LPAC), quienes, frente al mismo, pueden hacer cuantas alegaciones estimen oportunas (art. 76.1 de la LPAC) para intentar

79. STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) núm. 1038/2017, de 13 de junio (rec. 288/2015). Lo mismo se dice en la STS (Sala 3.ª, sección 4.ª) núm. 825/2017, de 11 de mayo (rec. 1824/2015) (RJ 2017\2215).

revertir la ampliación acordada antes de la resolución del procedimiento (art. 76.2 de la LPAC). Bien entendido que tales alegaciones no suspenden la tramitación del procedimiento (art. 74 de la LPAC) ni suponen el inicio de recurso alguno.

Hay que tener presente que el acuerdo de ampliación no es recurrible autónomamente y, por ende, la oposición al mismo no tiene carácter de recurso administrativo (arts. 32.3 y 112.1 de la LPAC). Ahora bien, una vez dictada y notificada la resolución del procedimiento, el recurso administrativo y judicial contra esta última puede fundarse, como uno de sus motivos, en la ilegalidad del acuerdo de ampliación (art. 32.3, *in fine*, de la LPAC).

4.4.6 ¿Es exigible la indefensión de los interesados para anular la ampliación del plazo?

La nulidad de la ampliación del plazo, carente de apoyatura legal, y la consiguiente caducidad del expediente, no se condicionan a que, además, se haya producido la indefensión de los interesados. Lo deja claro la STS (Sala 3.ª, sección 3.ª) de 24 de enero de 2011[80], al dar respuesta a las alegaciones del abogado del Estado[81]:

> *Quinto. […] No es necesario que concurra a estos efectos la «indefensión para los interesados» ni que a estos se les causen otros perjuicios adicionales distintos del que en sí supone el alargamiento del tiempo de tramitación más allá del plazo legal.*
>
> *Aun reconociendo que el ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos reguladores puede generar dificultades de tramitación en asuntos complejos, no hay tampoco razones bastantes para desvirtuar las previsiones legales específicas sobre los tiempos para resolverlos, previsiones que incluyen la utilización prudente y motivada tanto de los mecanismos de suspensión como los de ampliación, cuando existan las causas que legitimen unos u otros.*

80. Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona. Recurso 2542/2008 (RJ 2011\215).

81. En los fundamentos de la sentencia puede leerse lo siguiente: «sostiene el abogado del Estado que la declaración de nulidad de estos acuerdos solo debe hacerse "cuando se produce una clara indefensión para los interesados o un evidente perjuicio para los mismos", sin cuyos requisitos –inexistentes en este caso, afirma– no debe darse lugar a la caducidad del expediente».

4.5
Silencio ante la petición de parte sobre ampliación del plazo

La Administración está obligada a responder a la petición de parte sobre la ampliación del plazo. Cierto es que la concesión o no de la ampliación del plazo es una facultad discrecional, pero eso no le excusa de su deber de resolver y notificarlo a los interesados (art. 32.1 de la LPAC).

El problema es cómo interpretar el silencio. No parece que la normativa propia del silencio positivo sea aquí aplicable, toda vez que está prevista para la falta de resolución del fondo del asunto en el procedimiento principal, no para un incidente como es la ampliación del plazo[82]. Además, la necesidad de ponderar «si las circunstancias lo aconsejan» y, sobre todo, la ausencia de perjuicios para tercero, como presupuestos para acordar la ampliación, suponen serios inconvenientes para aplicar las normas sobre el silencio positivo[83].

Las resoluciones de los tribunales no son pacíficas en este tema. Algunas sostienen que la falta de respuesta genera indefensión y procede retrotraer el procedimiento para que la Administración se pronuncie, pero no puede acudirse al régimen del silencio equiparándolo a una concesión implícita de la ampliación del plazo solicitada; otras parecen dar por sentado que el silencio ha de tomarse como una negativa a la ampliación; y en otras ocasiones se ha decidido darle efectos de silencio positivo. Como se ve, hay para todos los gustos.

a) Retroacción de actuaciones por indefensión. La STSJ del País Vasco (sección 1.ª) núm. 611/2013, de 22 de octubre[84], sostiene que, en estos casos, «no cabe acudir al régimen del silencio administrativo» porque está previsto exclusivamente para la resolución del procedimiento o, excepcionalmente, para cuestiones procedimentales específicas (como, por ejemplo, la del art. 111.3 de la Ley 30/1992, hoy recogida en el art. 117.3 de la Ley 30/2015). El Tribunal consideró que la «falta de respuesta expresa a la solicitud de ampliación le generó indefensión» al interesado, y acordó «retrotraer el procedi-

82. Así, Enmanuel Jiménez Franco, «Términos y plazos», en ob. cit., pág. 291; también Manuel Rivero González, «Términos y plazos», en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*..., ob. cit., pág. 359.

83. *Cf.* Manuel Rivero González, *ibidem*. El grupo parlamentario La Izquierda Plural propuso redactar el numeral 3 del artículo 32 de modo que la ampliación se entendiese concedida por silencio administrativo: «[…] La ampliación se entenderá automáticamente concedida por la mitad del plazo inicialmente fijado con la presentación en plazo de la solicitud, salvo que se notifique la denegación expresa antes de la finalización del plazo que se pretenda ampliar». Véase la enmienda número 91 en el *BOCG (Congreso de los Diputados)*, 28 de julio de 2015, serie A, núm. 155-2, págs. 64-65. Coincide esta redacción con la del artículo 91.4 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio (Reglamento de gestión e inspección tributaria).

84. Ponente: Ilmo. Sr. Villafáñez Gallego. Recurso 21/2011 (JUR 2013\379080).

miento administrativo al momento en que se presentó la solicitud de ampliación de plazos para que sea contestada de forma expresa y prosiga después aquel por sus trámites»[85].

b) Facultad discrecional. La falta de respuesta no equivale a estimación. La Audiencia Nacional también ha negado la aplicación al caso del régimen del silencio por tratarse de una facultad «discrecional» que precisa un acuerdo formal debidamente notificado[86]. «Requiere su concesión» –dice la SAN (sección 2.ª) de 28 de enero de 2010[87]–, «no bastando la mera solicitud de la parte interesada».

c) La falta de respuesta puede entenderse como estimación. Por el contrario, el TSJ de Madrid (sección 8.ª), en la sentencia núm. 1254/2006, de 2 de noviembre[88], afirmó que la falta de respuesta sobre la solicitud de ampliación del plazo puede entenderse como concesión de tal prórroga (silencio positivo), y ordenó la retroacción del procedimiento, no para que resolviese expresamente la Administración sobre aquella solicitud, sino para que admitiese la documentación presentada en esa tácita ampliación del plazo. La misma idea trasluce la STSJ de Extremadura (sección 1.ª) núm. 124/2013, de 26 de junio[89]: «al incumplir la Administración el deber que tenía de resolver sobre lo solicitado [la ampliación del plazo], se pudo entender que la ampliación había sido concedida»; y «al haberse presentado la documentación requerida dentro del plazo que correspondía a la prórroga, si esta hubiera sido expresamente concedida, ante el indebido silencio de la Administración que incumplió sus obligaciones, ha de considerarse que la documentación se presentó correctamente».

4.6
Supuestos específicos de ampliación *ex lege*

4.6.1
Trámites en el extranjero

«La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior,

85. Lo mismo sostiene el TSJ de las Islas Canarias (sede en Las Palmas, sección 2.ª) en la sentencia núm. 82/2015, de 10 de marzo (rec. 156/2014).
86. SAN (sección 1.ª) de 7 de diciembre de 2009 (rec. 61/2009).
87. Ponente: Ilma. Sra. Córdoba Castroverde. Recurso 397/2006.
88. Ponente: Ilmo. Sr. Sánchez Sánchez. Recurso 2519/2003.
89. Ponente: Ilma. Sra. Méndez Canseco. Recurso 49/2013.

exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España» (art. 32.2 de la LPAC).

Los términos «en todo caso», utilizados en la citada norma, llevan a pensar que en este tipo de procedimientos (los tramitados en el extranjero, total o parcialmente, y los que afecten a «interesados residentes fuera de España») han de ver ampliados sus plazos inexorablemente por el tiempo máximo permitido (la mitad, según el art. 32.1 de la LPAC)[90]. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sección 5.ª) lo tiene claro en su sentencia núm. 863/2003, de 13 de junio[91]: dicho precepto establece «el carácter obligatorio de la ampliación del plazo en los supuestos que contempla» (la interesada residía en la ciudad alemana de Dortmund). El mismo TSJ madrileño (sección 10.ª), en la sentencia núm. 257/2017, de 27 de abril[92], consideró ajustada a derecho la ampliación del plazo simplemente «teniendo en cuenta que según el resultado del acta de inspección el domicilio del interesado no estaba en España».

En defensa de esta misma posición, Arias Aparicio afirma que «habrá de otorgarse obligatoriamente cuando se trate de procedimientos que exijan cumplimentar algún trámite en el exterior o intervengan interesados que residan fuera de España»[93]. Gosálbez discrepa y niega que la norma imponga con carácter general una «prórroga forzosa» de trámites, sin conocer y valorar los concretos intereses públicos y privados afectados para poder determinar previamente la conveniencia o necesidad de su ampliación[94].

90. Así parecen entenderlo las SSAN (sección 4.ª) de 2 de junio y 17 de febrero de 2010. Ponente: Excma. Sra. Sangüesa Cabezudo. Recursos 123/2010 y 556/2009. Se trataba de peticiones de asilo. La Administración, de oficio, amplió el plazo para resolver sobre su admisibilidad a trámite, al objeto de realizar en el extranjero (Grecia e Italia) las diligencias necesarias para determinar el Estado responsable de examinar tales peticiones. La Audiencia Nacional declaró que el acuerdo se adoptó cumpliendo todos los requisitos legales, acogiéndose a un supuesto en el que «en todo caso» procedía la ampliación, al ser preciso solicitar una petición a las autoridades griegas (en el primer caso) e italianas (en el segundo), conforme al Reglamento (CE) 343/2003, de 18 de febrero, por el que se determinan los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país.

91. Ponente: Ilmo. Sr. Gallego Laguna. Recurso 1276/2000. Véase también la STSJ de Madrid (sección 2.ª) núm. 507/2014, de 4 de junio (rec. 1245/2012).

92. Ponente: Ilma. Sra. Vázquez Castellanos. Recurso 554/2014.

93. Flor Arias Aparicio, «A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», en *Revista General de Derecho Administrativo* [en línea], Iustel, núm. 42, mayo de 2016, pág. 20.

94. Humberto Gosálbez Pequeño, «El deber de resolver: términos y plazos», en ob. cit., págs. 1210-1211. La STSJ de Madrid (sección 7.ª) de 8 de enero de 2003 (rec. 1414/1999) avala este mismo planteamiento.

4.6.2
Problemas técnicos

El numeral 4 del artículo 32 de la LPAC se anticipa a los problemas técnicos que impidan cumplir con los plazos no vencidos. A tal fin prevé la posibilidad de que la Administración acuerde la ampliación de los mismos de modo parecido a lo que sucede con el sistema *Lexnet* de notificaciones electrónicas en la Administración de Justicia (*cf.* art. 135.2 de la LEC). Para acordar esta ampliación deberán darse las siguientes circunstancias:

a) La incidencia técnica debe imposibilitar el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda.

b) La ampliación solo podrá ser de plazos no vencidos y durará el tiempo necesario hasta que se solucione el problema técnico que impide acceder al sistema administrativo electrónico.

c) En la sede electrónica de la Administración deberán publicarse tanto la ampliación concreta del plazo no vencido como la incidencia técnica acontecida.

4.7
¿La ampliación de plazos es aplicable a los recursos?

Es esta otra cuestión nada pacífica. Si entendemos que la ampliación del artículo 32 de la LPAC se aplica al procedimiento, la ubicación sistemática de los recursos (una vez finalizado el procedimiento) no permite la ampliación de los plazos[95]; si, desde otra perspectiva, acudimos a la normativa sobre los plazos para recurrir, resulta que en ella no se contiene previsión alguna que impida esa prórroga[96].

95. Así se expresa la STSJ de Madrid (sección 8.ª) núm. 411/2015, de 24 de junio. Sostiene el Tribunal madrileño que la ampliación de plazos se configura como un *derecho potestativo* «en el seno y dentro del cauce de la tramitación de un concreto procedimiento administrativo…, sin que se contenga precepto alguno en la normativa aplicable, relativo a la ampliación de plazos en la formulación de recursos», los cuales se encuentran sistemáticamente ubicados «en el apartado de los recursos administrativos, posterior a la terminación del procedimiento».Ponente: Ilma. Sra. Díaz Fernández. Recurso 1827/2013.

96. Así lo reconoce la STSJ de Andalucía (sede en Granada, sección 2.ª) núm. 2329/2013, de 15 de julio. Ponente: Ilma. Sra. Cañavate Galera. Recurso 1567/2009.

5
Bibliografía

Cantero Martínez, Josefa: «Términos y plazos», en *El procedimiento administrativo común*, tomo I, varios autores, José Garberí Llobregat (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 797 a 855.

– «Obligación de resolver y silencio administrativo», en *El procedimiento administrativo común*, tomo II, varios autores, José Garberí Llobregat (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 1501 a 1648.

Gallardo Castillo, María Jesús: *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016.

González-Varas Ibáñez, Santiago: «La ampliación de plazos (artículo 42.6 en relación con los artículos 47 y 49 de la LRJAP-PAC)», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 317, septiembre-diciembre de 2011, págs. 29 a 44.

Gosálbez Pequeño, Humberto: *Términos y plazos administrativos,* Bosch, Barcelona, 2012.

– «El deber de resolver: términos y plazos», en *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Eduardo Gamero Casado (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 1153 a 1215.

Jiménez Franco, Enmanuel: «Términos y plazos», en *Instituciones de procedimiento administrativo común: novedades de la Ley 39/2015*, Ricardo Rivero Ortega, M.ª Dolores Calvo Sánchez y Marcos Fernando Pablo (dirs.), Juruá, Lisboa, 2016, págs. 243 a 298.

Parejo Alfonso, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; *idem*, 8.ª ed., 2016 [en línea].

Rivero González, Manuel: «Términos y plazos», en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, varios autores, 4.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 343 a 368.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General,* vols. I y II, 4.ª ed., Iustel, Madrid, 2016.